



中央与地方 关系研究

薄贵利 著



吉林大学出版社

中央与地方关系研究

薄 贵 利 著

吉 林 大 学 出 版 社

中央与地方关系研究

薄贵利 著

责任编辑：刘子贵

封面设计：张沐沉

吉林大学出版社出版
(长春市东中华路29号)

吉林省新华书店发行
长春市第四印刷厂印刷

开本：850×1168毫米 1/32

1991年12月第1版

印张：6.625

1991年12月第1次印刷

字数：164千字

印数：1—1 000册

ISBN 7—5601—1045—2/D·185

定价：1.85元

前 言

1987年10月，当我在出版社的催促之下，匆匆写完《近现代地方政府比较》一书的书稿后，就不想再更多地涉猎这一领域了。有此想法，并非是因为我对这一领域已经研究得很透，而是因为这方面的资料收集实在太困难，况且，就个人志趣而言，我更喜欢从事理论性较强的问题的研究。然而，事不遂愿。1988年，吉林省社会科学规划办公室给我系下达了一个研究课题，即“我国中央与地方关系的改革与调整”，经研究，确定由我来承担这一课题。于是，我又不得不“重操旧业”。由于各种事情的冲击，这一研究时断时续。到1989年底，虽然已确定了写作大纲并写出了部分章节，但由于出版无望和其他事情的影响，使写作一度中断。好在，我并没有停止对这一问题的研究和探讨。

今年暑假，当我有了较长的自我支配的时间时，我想把这一研究和写作完成。在联系本书的出版过程中，意外地得到了出版界某些专家对这一课题研究的赞赏和鼓励，这更增加了我的干劲。然而，经过最近一段时期的研究和思考，我对自己以前所写完的那些章节甚感不满，于是只好按着重新构思的体系，从头开始。

经过近三个月的伏案笔耕，当我终于在书稿的最后一页打上句号的时候，我既感到一阵轻松，同时也不无遗憾。遗憾的是，我对某些问题的研究还不够深入；有些问题，受条件所限，也只好粗线条地写一写，没能详加论述。对此，相信读者能够理解和谅解。

本书在写作过程中，曾广泛参考和部分吸收了历史学界、经济学界、法学界和政治学界以及国外的研究成果，对此，除特殊情况外，均在书中加以注明。

在本书即将付梓之际，我衷心感谢朱日耀教授、王惠岩教授的鼓励和支持，若没有他们的帮助，书稿恐怕至今还要躺在我的抽屉里睡大觉。吉林大学政治学系资料室谢群、赵晨，办公室韩容晖同志为我收集资料提供了诸多方便；吉林太学法学院张文显教授、郑成良副教授曾为本书的体系构思提出过宝贵意见；中国行政学会秘书长刘怡昌教授、中国人民大学张德信教授对本课题的研究给予诸多鼓励；研究生余贤群、崔雪梅、李小勇等同学主动帮我誊写了大部分书稿。对以上这些老师和朋友们的帮助和鼓励，深表感谢。此外，我爱人吴丹梅为使我全力以赴完成写作，在繁忙的教学工作中，既挤时间承担了大部分家务，同时又挤时间帮我誊写和核对资料。若无她的体贴、理解和关怀，这部虽然字数不多的书稿也不会这么快完成。

1989年，加拿大渥太华大学的杜威林教授曾两次来函，要到长春与我讨论中央与地方关系的问题。由于特殊原因，我不得不婉言谢绝了杜先生的来访，对此，深表歉意。本书出版后，希望杜先生能读到它，并欢迎杜先生能有机会来长春进行这方面的学术交流。

欢迎学术界、实际部门的同志和广大读者的批评、指正。

薄贵利

1991年11月于长春

目 录

绪论	(1)
一 中央与地方关系的产生和发展	(1)
二 中央与地方关系的实质及其表现形式	(8)
三 研究中央与地方关系的意义	(13)
第一章 中央与地方关系模式比较	(17)
一 分割模式	(17)
二 分离模式	(25)
三 上位包含模式	(28)
四 下位包含模式	(30)
五 下位包含与分割并存模式	(40)
六 分权协作模式	(46)
第二章 世界现代化进程中的中央与地方关系	(57)
一 现代化的含义和特征	(58)
二 现代化的过程和阶段	(62)
三 现代化进程中的中央高度集权化趋势	(64)
四 现代化进程中的地方分权化趋势	(73)
五 现代化进程中中央与地方关系发展变化的 规律	(80)
第三章 我国中央与地方关系的历史和现状	(86)
一 我国古代的中央与地方关系	(86)
二 新中国改革开放前的中央与地方关系	(100)

三	改革开放以来我国中央与地方关系的调整·····	(115)
四	“一国两制”下中央与特别行政区的关系·····	(120)
第四章	制约中央与地方关系的各种要素·····	(130)
一	政治环境·····	(130)
二	经济结构·····	(134)
三	政治结构·····	(148)
四	历史传统·····	(150)
五	政治文化·····	(152)
六	民族问题·····	(160)
七	科学技术的发展水平·····	(162)
第五章	马克思主义关于中央与地方关系的理论·····	(169)
一	马克思、恩格斯论中央与地方关系·····	(169)
二	列宁论中央与地方关系·····	(176)
三	毛泽东、邓小平论中央与地方关系·····	(181)
第六章	我国中央与地方关系的结构性调整·····	(189)
一	调整我国中央与地方关系的必然性和必要性·····	(189)
二	我国中央与地方关系调整的目标模式·····	(195)
三	建立中央与地方适度分权制的原则·····	(200)

绪 论

一 中央与地方关系的产生和发展

古人类学家告诉我们，第一个真正的人——直立人——是在大约50万年前出现的。然而，中央与地方关系却不是与人类社会同时产生的。

许多社会学家都指出了人类的群体特征，尽管这种特征并不是人类所独有的。例如，“人类每时每刻都在表现着自己，千姿百态，风云变幻。人类表现自己的主体，首先是有思想、有目的、有情感的个人；个人一旦开始表现自己的存在的时候，便与或多或少的他人组合起来。人类世界的所有成就与变迁，都不是孤立的个人所创造的，而是各种个人组合的内外部的相互协同活动或冲突斗争的结果。似乎个人可以单独做许多事情，其实个人做任何事情都处在一定的与他人的组合之中。人类活动的基本单位，就是这样或那样的个人组合，即群体”。^①关于人类的群体特征，马克思早有论述。他指出：“最初人表现为种属群、部落体、群居动物。”^②较早出现的原始群体是“游群”，通常有男女二十多人至四五十人。^③其实，这种数十人规模的游群不是人类最早的群体，而是出现在相互不太隔绝、若干个这样的游群同时存在的情况下的群体形

① 宋林飞著：《现代社会学》，上海人民出版社，1987年，第70页。

② 《马克思恩格斯全集》第46卷（上），人民出版社，1979年，第497页。

③ [维]亨利希·库诺夫：《马克思的历史、社会和国家学说》第2卷，上海人民出版社，1966年，第84页。

式。更早的人类群体规模可能要大些。一些社会人口学家指出，在与外界比较隔绝的状态下，群体的最低人口数取决于这个群体与外界的交通情况与通婚情况。一般认为约三四百人（实行配偶婚制与杂婚制），或四五百人（实行一夫一妻制）。一个人数更少的人群，要么相当快地增长到最低人口数，要么逐渐地萎缩下去，而不可能稳定在最初状态附近。^①总之，由生产力水平、交通条件、文化水平以及社会组织能力等因素的限制，远古时代，人类社会的群体组织不可能有太大的规模。而在规模不大的原始社会的群体组织当中，是不可能存在中央与地方关系的。

中央与地方的关系，从根本上来说，是社会政治组织——国家的一种政治关系。但它也不是与国家同时产生的。

众所周知，国家不是从来就有的。恩格斯在详细分析了氏族制度解体过程的基础上，精辟地论证了国家产生的历史过程，指出：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示，这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内，这种以社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^②国家与氏族组织的根本区别之一，就是国家是按地域划分居民，而不是象氏族组织那样，是按血缘关系划分居民。但从大量的历史资料中可以看出，国家产生的最初阶段，其所辖的地域是极为有限的。在“小国寡民”时代，很难想象存在着中央与地方的关系。

① [法]阿尔弗雷·索维：《人口通论》上册，商务印书馆，1978年，第43—44页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷第166页。

例如，按照我国史学界的传统说法，中国国家形成于夏代。作为早期国家的夏代，不仅国家机器简单，国家范围狭小，国王权力有限，而且氏族制残余浓厚”，^①这些都与后期的国家有较大的不同。中国传统国家的一个重要特点是双重或三重国家，例如，夏商周三代都是王国与诸侯国或王国、诸侯国与卿大夫国并存，商灭夏时联合三千诸侯国，周灭商时也联合八百诸侯国。^②可见当时国家的规模及空间所辖范围是多么狭小。范文澜在其所著《中国通史》中指出：“孟子说，周公灭五十国。《逸周书·世俘解》说，自武王以后，周共灭九十九国，降服三百五十二国。”上述国数虽未必准确，但商朝原始小邦林立，周灭多数小国，建立较大的侯国，则是事实。^③周朝建立以后，其所属封国到底有多少？没有人知道。仅在末期，只就有记载的而言，就有一百七十余国。^④这些众多的小封国，在周朝建立之初，遵守周朝制度，向周王朝贡，但到后来，逐渐脱离周朝控制，成为独立的国家。

在古希腊和中世纪的欧洲，国家疆域的大小与我国古代战国前国家的规模相类似。例如，在古希腊，“所谓城邦，就是一个城市连同其周围不大的一片乡村区域就是一个独立的主权国家。这些独立的主权国家疆域是很小的：

‘除斯巴达（Sparta）而外，阿提卡（雅典）是全希腊仅有的，领土相当广阔，却一直处在一个单一意志指导之下的国家，和阿提卡的1000平方哩（相当于中国纵横百里的一个大县——顾准）的领土相比，任何其他希腊城邦的领土是很小的，彼奥提亚诸城邦，除提佛而外，领土面积平均为70平方哩（纵横25华里——顾准），西息温（Sicyon）

①② 见岳庆平著：《中国的家与国》，吉林文史出版社，1990年，第23页。

③ 范文澜著：《中国通史》第一册，人民出版社，1978年，第74页。

④ 参见柏扬著：《中国人史纲》上，时代文艺出版社，1987年，第115页。

140, 夫利阿斯 (Phlius) 70, 科林斯 (Corinth) 350, 优卑亚八城平均 180, 甚至只有一个城邦的海岛基俄斯 (Chios) 只略多于 300, 而此岛还是最大的。’ ” (阿德科克: 《希腊城邦的兴起》, 第IV卷第26章) ①

直到中世纪, 欧洲仍然存在着几百个, 甚至上千个公国、伯国、城邦和主教国家。例如, 在法国境内就有诺曼底、勃艮第、波旁等公国以及巴黎、香槟、昂儒、瓦罗亚等伯国。在德意志境内有巴伐利亚、奥地利、萨克森、西里西亚、卢森堡等公国; 有符腾堡, 提罗耳伯国; 有勃兰登堡和路萨提亚侯国; 有科隆、美因兹、特里尔、斯特拉斯堡等主教国, 此外还有很多独立的城邦。在意大利有萨瓦、米兰公国; 有教皇的主教国、西西里与那不勒斯王国; 还有威尼斯、热那亚、佛罗伦萨等城邦。在俄国境内有罗斯托夫·苏兹达尔、波洛茨克·明斯克、斯摩棱斯克等公国; 有诺夫哥罗德——普斯科夫等城邦国家。在欧洲中世纪早期的封建割据形势下, 一些国家名义上存在着统一的国家政权, 但各公国、侯国、伯国或主教国并不完全所命于中央, 而保持着自己的独立性。而在另一些地区, 各公国、侯国、伯国和主教国之上并不存在统一的中央政权。

显而易见, 在春秋时代以前的中国古代社会, 在古希腊和中世纪早期的欧洲, 尽管存在着国家, 但由于许多国家面积狭小, 人口稀少, 行政事务简单, 只设立一级政府, 足可进行统治和管理, 而不需要设置地方政府, 因而也就不存在中央与地方的关系。在另一些国家, 例如, 中国古代的周朝以及欧洲中世纪的某些国家, 虽然存在着以国王为代表的中央政权, 但由于各封国都是具有相当大的独立性的政治实体, 而且在当时, 这些封国的独立性日趋增大, 因此, 中央与“地方”的关系更

① 顾准: 《希腊城邦制度》, 中国社会科学出版社, 1982年, 第4页。

多地只具有名义上的意义，而不具有实质意义。

在二次大战之前，国家发展的主导形态是对外侵略扩张。正如美国历史学家爱德华·麦克诺尔·伯恩斯和菲利普·李·拉尔夫所指出的那样：“几乎每一个主要国家的历史都有过帝国主义阶段。并且，这样的说法并非夸张：帝国主义不管在哪里，到处都是一样。帝国主义是和统治与剥削分不开的。”^①这里所说的帝国主义，不是指资本主义发展的最高阶段，而是指历史上许多国家的对外扩张及其对被占领国家的统治和剥削行为。在历史上，国家之所以出现不断扩张的行为，主要是由以下几点原因所导致：（1）在古代社会，在生产力比较低下，生产技术没有出现革命性突破的情况下，一个国家要想扩大自己的财富，最有效的方法就是利用暴力直接掠夺其他国家或部落的财富、土地和人口。正因如此，经常性的征服、屠杀、俘获、掠夺以及随之而来的奴役、压迫和剥削，自然成为那个时代的基本动向和历史的常规课题。难怪《左传》中说：“国之大事，在祀与戎。”^②（2）在国际社会弱肉强食，除了实力外，没有其他安全保障的情况下，一个国家要想生存，统治阶级要想继续维护自己的统治，就必须通过扩张和掠夺的手段，来迅速增强自己的实力。（3）在剥削阶级社会，统治阶级的无限贪欲，也促使国家走上对外扩张的道路。其结果是：弱小的国家不断被蚕食和吞并，从而逐渐形成了一些规模较大的国家。例如，“周王朝初期，各封国的面积，相差不大，经过不断的并吞之后，就呈现悬殊的现象。强大的封国因不断吃下弱小的封国而日益膨胀，小封国的数目因不断被吃而日益减少，未沦亡的小封国也因不断被蚕食而更加缩小。”^③此后，“秦

① [美]爱德华·麦克诺尔·伯恩斯、菲利普·李·拉尔夫著《世界文明史》第三卷，商务印书馆，1990年，第158页。

② 《左传》成公十三年。

③ 柏扬著：《中国人史纲》上，第115页。

王扫六合”，到公元前 221 年，“六王毕，四海一，”中国终于出现了统一的封建大帝国。

《汉书·地理志》中说：“秦并兼四海，以为周制微弱，终为诸侯所丧，故不立尺土之封，分天下为郡县。”后人多以为废封建、立郡县，都是秦朝所独创，其实不然。追溯秦朝以前的历史，可以看到，郡县制度始于春秋时期，并非创始于秦朝。^①郡县制度虽然不是始皇所创立，但却是自秦始。《史记·秦本纪》记载：“武公十年，伐邽、冀戒，初县之。十一年，初县杜、郑。”秦孝公用商鞅变法，把全国的乡、邑、村落合并为县，建置了四十一个县，每县设县令和县丞，从此，县成为封建地方政权的基本组织形式。秦灭六国，统一天下，又把这一套地方行政制度推向全中国。^②可见，在中国古代，封建的中央与地方关系虽然早在春秋时期即已产生，但真正对后世产生重大影响的则是秦王朝所确立的政治体制及其所形成的中央与地方关系。

在西欧，具有近代意义的中央与地方关系是随着资本主义经济的发展、民族国家的形成和封建君主专制统治的确立而产生的。

十六、十七世纪，西欧各国进入封建制度解体时期。这个时期的主要特征，是封建生产关系逐渐趋于瓦解，资本主义生产关系开始产生。当资本主义的商品货币经济发展起来时，西欧中世纪的封建割据就日益成为资本主义经济进一步发展的障碍。资产阶级要求完全废除国内关卡，在全国范围内统一币制、统一立法、统一司法体系，在全国范围内进行无阻碍的交换，因而竭力主张强化君主的权力，实行中央集权化。在资本

① 参见张晋藩、王超著：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社，1987年，第155页。

② 参见张晋藩、王超著：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社1987年，第159页。

原始积累的条件下，城乡劳动群众受到惨重剥夺，阶级斗争十分尖锐激烈。希望从工商业的发展中获得额外收入的封建统治阶级，也要求建立一个强有力的政权来镇压城乡劳动群众的反抗。正是在这样的历史背景下，西欧各国以中央集权为特征的民族国家逐步形成和建立起来。在这一过程中，随着君主权力的加强，封建主在其领地上的管理权和审判权逐步被取消，封建领地和自治城市也失去了以往的独立性。掌握地方权力的最高官吏一般由君主和中央政权机构直接任免，他们按照君主的命令行事，从而在西欧产生了具有近代意义的中央与地方关系。

如众所知，从古代到近代，国家发展有两个显著特征，一是国家的对外扩张。在这一历史过程中，一些弱小国家逐渐被吞并，大多数生存下来的国家，国土面积较以前有了明显的扩大，人口也较以前有了明显的增加。二是国家所管理的事务日趋增多，致使国家机构日趋膨胀。正是由于以上原因，大多数国家在发展的一定阶段都设置了地方政府，以便在新的形势之下实现统治阶级的政治统治和提高国家机构的工作效能。于是，中国自春秋战国时代始，西欧自近代始，绝大多数国家都产生了一种新型的政治关系——中央与地方关系。

中央与地方关系产生以后，由于各国的具体国情不同，其发展趋势与形态也各不相同。在中国封建社会，中央与地方关系发展的主流趋势，是不断强化王权，不断加强中央对地方的控制，形成了独具特色的中国封建专制主义的中央高度集权制。其间，虽然几经地方割据和分裂动荡，但在延续了二千多年的中国封建社会中，这些只不过是一个小小的历史插曲而已。在西欧，随着民族国家的形成和君主专制制度的确立，许多国家也都经历了或长或短的君主专制统治，建立了专制主义的中央集权制度。此后不久，资产阶级革命的洪水把这一制度送上了历史审判台，宣告了资本主义时代的来临。在资本主义社

会，资产阶级的中央与地方关系也有较大差异。例如，英、美国家比较强调地方分权，注意地方自治，而大陆国家，特别是法国，其中央高度集权体制一直延续到20世纪80年代初。对此，我们在以下的有关章节中，还要详加分析和论述。

二 中央与地方关系的实质 及其表现形式

近代以来，中央与地方关系问题引起了许多学者的兴趣和注意。早在1851年，英国的法学家史密斯就曾写过《地方自治与中央集权》（Local self—Government and Centralisation）一书。自史密斯之后，政治家和理论家对中央与地方关系问题多有论述，这方面的著作也不断涌现。但以往的论著大多从权力角度来分析和论述这一问题，并没有进一步探究中央与地方关系的实质。例如，美国独立战争时期和建国初期著名的资产阶级民主革命家、政治思想家托马斯·杰斐逊在论述美国中央与地方关系时，从美国的历史和现状出发，反对权力过分地集中在联邦政府手中，主张除一部分必须由联邦政府集中的权力以外，应当把国家权力分散到地方各级政府，以便组成真正互相牵制、互相平衡的政府制度，更有效地防止中央政府走向专制。他说：“如果国内外一切政务，事无巨细，均集中到作为一切权力中心的华盛顿的话，一个政府部门对于另一个政府部门的牵制就成为无力的了，并且变为……腐败和暴虐的了。”“把一切州权都集中到全国政府手中，就会增加盗窃、投机、掠劫、冗官及钻营官职的机会。”^①台湾省学者张金鉴著有《均权主义与地方制度》一书。在该书中，作者认

^① 转引自刘绍贤主编：《欧美政治思想史》，浙江人民出版社，1987年第317页。

为，均权主义的地方制度是孙中山先生对现代政治学说的三大发明与贡献之一。^①什么是均权主义？作者写道：“均权主义的理论基础和实际目标，要把中央与地方的力量作平衡的分配。若集权过甚，便是向心力太强，不但不能使权力集中，发挥伟大的效能，且必致情寒事壅指挥不灵，能收不能放，易密而难疏，亦不克造成坚强有力范围广大的政治团体。若分权过甚，便是离心力太强，很可演成各自为政，分崩离析的政治混乱局面，使自由流于空虚，个体无所依归。均权主义的政治设计，在使中央与地方权力有平衡的分配，一致的运用，均适的吸摄，不偏于中央集权或地方分权，以收收放自如，疏密两宜的效果。”^②总之，研究中央与地方关系的资产阶级学者，大多把这一问题看成是权力结构或权力分配问题，而没有进一步去研究中央与地方关系的更深层的实质性问题。

中央与地方的关系，实际上是在一定的利益基础之上的统治阶级内部的一种政治关系。这才是问题的实质之所在。恩格斯在《瑞士的内战》中指出：“就是资产阶级也由于他们的工商业和政治制度力图使只顾自身利益的小地区能脱离闭关自守的隔绝状态，互相联合起来，使利益融合为一，打开狭隘的眼界，消除地方的习惯、装束和见解，并使许多至今彼此独立的各个地方形成一个具有共同的利益、习惯和见解的大国。”^③在封建割据状态下，封建的生产方式不仅使各个地方闭关自守，互相隔绝，而且使地方的利益处于至高无上的地位，而国家的利益则根本没有形成。在欧洲，资本主义工商业的迅速发展，客观上要求打破封建割据状态，建立统一的民族国家。在民族国家的建立过程中，国家的利益也开始逐步形成。而统一的民族国家一旦建立，国家的利益就会以国家意志

①② 张金鉴：《均权主义与地方制度》正中书局，第1页，第3页。

③ 恩格斯：《瑞士的内战》，见《马克思恩格斯全集》第4卷 第391～392页。

的形式表现出来。但在统一的民族国家形成以后，国家的利益并不能包括一国之内的所有利益。也就是说，国家的利益并不能取代全部的地方利益，而只是使地方利益的地位发生变化罢了。因此，统一的民族国家形成以后，在国家的政治生活中，客观上就有一个如何处理国家利益与地方利益的关系的问题。

一般来说，在任何国家，中央政府都是国家利益的代表者，而地方政府则是地方利益的代表者。因此，国家利益与地方利益的关系自然而然地就表现为中央与地方的关系。换句话说，中央与地方的关系实质上就是国家利益与地方利益的关系。

国家利益与地方利益是怎样一种关系呢？一般来说，国家利益是一个国家的统治阶级的根本利益或共同利益，而地方利益则是一个地方的特殊利益。这是一个方面。另一方面，国家利益是一个国家的整体利益，而地方利益则是一个国家的局部利益。毛泽东在《论十大关系》中指出：“中央与地方的关系也是一个矛盾。”^①从矛盾论的观点来说，中央与地方的关系，一方面是国家的根本利益或共同利益与地方的特殊利益之间的关系和矛盾，另一方面，也是国家的整体利益与地方的局部利益之间的关系和矛盾。当然，在统一的多民族国家，中央与地方的关系往往也是民族关系的一种表现和反映。这一点，在我国的政治生活中表现得非常突出。

在现实的政治生活实践中，中央与地方关系则要比上述的理论阐述复杂得多。这种复杂性至少表现在以下几个方面：

1. 由于决策集团认识上的错误或偏差，他们所确定的目标、制定的政策并没有反映国家的真正利益或现实的国家利益；地方政府由于认识上的错误或偏差，其所制定的政策也并

^① 见《毛泽东选集》第五卷第275页。